



当代中国国家治理丛书
丛书主编 赵晖

公共行政分析 ——理论范式与实践逻辑

陈辉 著

Analysis of Public Administration

北京师范大学出版社
BEIJING NORMAL UNIVERSITY PRESS

丛书主编 赵晖

陈辉 著

公共行政分析

——理论范式与实践逻辑



南京师范大学出版社
NANJING NORMAL UNIVERSITY PRESS

图书在版编目(CIP)数据

公共行政分析:理论范式与实践逻辑 / 陈辉著. —南京:
南京师范大学出版社, 2016.12

(当代中国国家治理丛书)

ISBN 978-7-5651-2571-3

I. ①公… II. ①陈… III. ①行政学—研究—中国
IV. ①D63

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 052622 号

-
- | | |
|-------|---|
| 书 名 | 公共行政分析:理论范式与实践逻辑 |
| 作 者 | 陈 辉 |
| 责任编辑 | 张 春 |
| 出版发行 | 南京师范大学出版社 |
| 地 址 | 江苏省南京市宁海路 122 号(邮编:210097) |
| 电 话 | (025)83598919(总编办) 83598412(营销部) 83598297(邮购部) |
| 网 址 | http://www.njnup.com |
| 电子信箱 | nspzbb@163.com |
| 照 排 | 南京凯建图文制作有限公司 |
| 印 刷 | 江苏凤凰通达印刷有限公司 |
| 开 本 | 660 毫米×970 毫米 1/16 |
| 印 张 | 15.75 |
| 字 数 | 254 千 |
| 版 次 | 2016 年 12 月第 1 版 2016 年 12 月第 1 次印刷 |
| 书 号 | ISBN 978-7-5651-2571-3 |
| 定 价 | 48.00 元 |
| 出 版 人 | 彭志斌 |
-

南京师大版图书若有印装问题请与销售商调换
版权所有 侵权必究

总 序

新中国建立以来,经济、政治、文化、社会和生态等各方面均发生了巨大的变化。以改革开放为分水岭,新中国的发展分为两个阶段。改革开放以前,中国建立和实行一套计划经济体制以及与之相适应的政治体制、行政体制、文化体制和社会体制。实践证明,计划经济条件下以高度集中的政治体制为单一重心的国家治理方式经过 30 年的曲折发展,已然不能适应当代中国经济社会发展的需要。

改革开放以来,国家治理呈现出若干显著特征:(1) 经济体制改革推动政治体制的适应性改革,政府管理由计划经济体制的管理逐渐转向市场经济体制的管理。(2) 现代化条件下的国家治理方式经历了一个不断深化的过程,改革的重点由精简机构、党政分开到转变职能、政企分开,再到注重效率、责任行政、服务型政府的构建。(3) 政府角色和管理方式逐步转型,从过去完全是管制型政府、全能型政府,转变为一个能够注重社会管理、注重服务质量的政府;由过去完全的社会资源的分配者逐步转变为资源的保护者、调控者和公共物品的提供者;行政行为由控制结果、权力主导转向过程管理、规则透明、服务主导。

国家治理方式改革虽然取得了一些实效,但是一些深层次的问题并未得到根本解决。当前的主要问题在于:(1) 政府职能转变相对滞后的局面没有得到改变,政府在提供公共服务方面,和公众的需求相比,还存在着明显的差距,主要表现为对公共服务职能重视不够,公共服务投入不足,公共服务体制僵化,质量不高。(2) 将国家治理成果完全量化,强调数字化的政绩,忽视社会全面、协调、可持续发展。在经济增长论英雄观念的长期主导下,公共服务理念并未引起一些地方领导的足够重视,招商

引资、上项目、征地、筹措资金、经济规划等问题成为政府决策的主要议题，一些亟待解决的重大民生问题被忽视，形式主义、官僚主义、政绩工程等问题未能得到有效的遏制。（3）尚未建立公共服务型财政体制。目前中国的财政体制基本还是“建设财政”和“吃饭财政”，其中用于经济建设的费用明显偏高，而用于社会服务的费用偏低。公共支出被过多地投入竞争性和盈利性领域，而涉及公共安全、公共卫生、教育事业、社会保障和基础设施方面的财政投入不足。（4）国家机构改革依然没有跳出“精简—膨胀—再精简—再膨胀”的循环，政府部门设置过多，部门之间职能交叉、权责不清、部门利益化比较突出等。

解决当前国家发展中存在的深层次问题的根本路径就是，在整个中国特色社会主义民主政治的框架下，依法治国，全面构建现代化的国家治理体系与提升现代化的国家治理能力。推动今日中国国家治理研究须坚持三条基本方法论。

1. 西方治理理论必须与中国本土化相结合

20世纪70年代以后，西方国家因为国家机构的庞杂僵化和效率低下等问题，将治理理论引入了政治学领域，其中突出表现为管理理论的更新。以奥斯本为代表的学者，主张在政府等公共部门广泛采用私营部门成功的管理方法和竞争机制，强调文官对社会公众的响应力和政治敏感性，倡导更加灵活、富有成效的管理。其后以登哈特为代表的一些学者，又提出了新公共服务理论，认为政府的职责是服务而非掌舵，追求公共利益是政府的最终价值。新公共服务理论将公民置于整个治理体系的中心，推崇公共服务精神，重视政府与社区、公民之间的对话沟通与合作共治，试图实现政治与行政、民主与效率在更高层次上的统一。这些理论不仅有力推动了西方国家公共行政的转型，也为推动当下中国公共行政转型提供了有力的理论支撑。

然而，西方国家治理理论，从一般理论设计到学科体系安排，都是以该国的国情与实践为背景和分析基础的，其理论设计和学科体系的安排必须解决两大问题：一是对该国现实的国家治理中的现象与问题进行理

论解释,以解除人们认识上的困惑;二是对该国未来的国家治理活动进行理论指导,防止具体的治理实践活动误入歧途。可见,西方的国家治理理论实际上是该国国家治理活动中各种实践活动在理论层面的反映和诉求,其理论设计和学科体系安排与该国情是紧密契合在一起的。加上不同国家的文化差异,导致国家治理理论中的基本概念的使用都被深深地打上了本国文化习惯的烙印。对于这种与某国国情相适应的公共行政理论,我们不能简单地照搬照抄过来,我们的正确态度只能是将其作为研究分析的素材和思路,结合我国的国情和我国的国家治理实践要求,进行必要的理论和理论体系的再创造。为此,我们要立足中国国情,坚持将西方国家治理理论与中国具体实践相结合,着力将西方先进的治理理论与中国传统文化相结合,科学、合理地批判、借鉴和吸收西方国家治理活动发展中所形成的基本理论,并以此来指导当前中国国家治理现代化的伟大实践,推进西方国家治理理论的中国化,为实现中国的国家治理现代化目标作出贡献。

2. 抓住政府理念转型建设这一关键议题

政府理念转型是贯穿当下中国国家治理的关键议题,是中国国家治理现代化的基本方向,是现代化国家治理方式的理论路径与现实目标。我国的政府理念属于传统型行政管制理念,政府是公民的管理者,公民处在政府政治权力的统一管制之下,并未将公民及其他社会组织视为对等的主体。同时,还认为政府职能无所不包。管制政府通常是所谓的“全能型政府”,政府权力渗透到经济社会生活的方方面面,然而在提供公共产品和公共服务方面却缺乏物质保障。由于传统的管制行政模式缺乏调动公众积极性的有效手段,束缚了经济社会的健康发展,社会财富贫乏,公众的生活只能维持在较低的水平,民生陷入困境。市场化改革以来,由于政府在医疗、教育、就业、住房等问题上把一些本该由政府承担的职能推向市场,而市场的作用也不是万能的,因为市场机制在公共产品和公共服务供给上会失灵,于是种种民生问题凸显出来,教育、医疗、社会保障、住房等成为民众普遍且持续关心的问题,已到了非解决不可的地步。

要解决这些问题,根本的出路在于以全新的国家治理方式,推动实现政府职能的切实转变,并进行相应的机构改革,即从传统的国家管理转变为现代化的国家治理,打造真正的服务型政府。服务型政府就是要为社会服务,为公众服务,这不仅是对政府公共服务职能和社会管理职能的强调,也是对社会主义市场经济条件下政府管理本质、政府职能和管理方式的要求,包括政府如何服务于中国经济和社会的可持续发展,如何适应基本公共服务均等化要求,如何有效解决重大的民生问题等。

3. 促进社会治理与政府改革的有效互动

在国家治理现代化中,体制改革和社会治理都要经受考验,一切都要为适应内外的压力和挑战而进行积极的变革。当下中国正在经历一场伟大的现代化社会治理运动,即从农业的、乡村的、封闭的半封闭的传统型社会,向工业的、城镇的、开放的现代型社会转型。当代中国社会治理的实质就是如何完成经济、政治和思想文化等领域全面性的社会变革,完成由传统农业社会向现代工业社会、传统计划经济体制向社会主义市场经济体制、封闭型社会向开放型社会转变的社会变迁和社会发展,实现“中国式”的现代化。当下中国的社会治理对政府改革提出了紧迫的要求和严峻的挑战:公民对行政知情和参与的权利意识凸显,对于行政机构和行政者公正、关怀、善治与精细化服务的诉求和期待不断上升,而行政领域的信息透明度仍然不高,许多涉及群众切身利益、发展与福祉的问题未能得到足够的重视和解决;当代行政的系统性与交互性不断增强,而现实中“自上而下”的单向式行政模式难以满足新形势与复杂环境下社会治理科学性与精细化的需要;新兴领域不断涌现,导致现有的行政监管盲区也不断扩大,而目前的行政资源、技术手段和制度保障严重不足,难以适应社会发展的需要;现实中不断涌现的众多公共问题和社会矛盾日益尖锐突出,亟待更优的行政管理和行政决策来解决和完善。在此背景下,中国宏观的国家治理理念与方式要尽快适应社会治理活动中变化的趋势,加快体制机制的改革,通过自身的改革积极回应社会治理的现实需求,强化政府的社会管理和公共服务,真正把政府自身的重心转移到医疗、教育、社

会保障等民生领域中来,使公共行政成为实现社会转型目标的强大动力和重要保障,让中国的社会治理和社会发展从此进入到一个制度文明的新时代。

推动当代中国国家治理现代化是一项长期而艰巨的任务。遵循上述三条基本方法论,真正实现传统国家管理向现代国家治理转型,就必须在行政理念转型、政府形象塑造、政府绩效优化、公共政策创新、政府职能转变等方面下功夫。这几个方面构成了当前中国国家治理的核心课题。

转变治理理念是传统国家管理向现代国家治理变迁的前提。传统国家管理倾向于把效率视为政府行政管理的最终目的,从而常常使自己陷入单纯工具理性的泥淖。由于过分强调对效率和工具理性的追求,公共行政无力反省自身的根本价值,将其变为执行与管理的工具,以致它不但无力担负起捍卫民主政治价值的责任,也无法实现提升公民道德水准的使命。坚守以民主、平等、自由、秩序、公共利益为核心的公共精神,推动公共行政以为最广大人民群众的根本利益服务为终极目标,是现代国家治理的价值体现,也是走出传统国家管理困境的必由之路。

国家治理中,政府是政策制定与决策的主导与核心。政府形象既是政府活动的产物,又是政府治国理政的前提和资源。如果政府在社会公众心目中的形象比较好,这种形象就会转化为政府履行职能、提高公共服务能力的积极资源。反之,就可能会妨碍政府履行职能,甚至削弱政府的公信力和执行力。政府良好的形象需要政府的各级部门和政府中的公职人员通过自己的不懈努力来塑造。一个政府全心全意服务于公众,坚持依法行政,勇于担当责任,处处节约廉洁,有较高的执行力,它就具有树立良好形象的基础。因而,必须把各级人民政府的行政权力纳入法治化的轨道,建设法治政府;同时加强对行政权力的监督和制约,建设责任政府。

良好的政府形象要建立在公共服务的优质绩效上。在现代国家治理理念下,需要探索的是科学、合理的政府绩效优化管理,即政府绩效管理必须立足于优化政府公职人员的服务行为和质量,必须优化政府部门行

为和服务的质量，必须优化政府整体行为和公共服务质量，制定绩效战略，明确各个层面的绩效目标，来达到优化政府绩效的目的。

公共政策是保证国家治理现代化进程的重要基础条件。公共政策的制定和实施是服务型政府的一项经常性工作。顺应体制转轨的需要，作为治国理政重要手段的公共政策必须创新，而且政府优良的形象和良好的绩效也要依赖于公共政策创新。公共政策创新的任务就是要致力于消解政策冲突、政策风险、政策负排斥、政策执行偏差、政策终结受阻、政策供给滞后等公共行政转型的难题。

政府职能转变是国家治理现代化的关键环节，其成败直接关系到国家治理转型的成败。总体而言，政府职能就是处理公共问题，包括经济调节、市场监管、社会管理和公共服务等，大量非公共性的问题应让位给市场，让位给社会。因此，必须转变政府职能，推进政府治理创新，从根本上理顺政府与市场、政府与社会的关系，强化政府公共服务职能，实施民生战略，提升政府公共服务能力，构建民生型政府。

基于以上考虑，我们不揣浅陋，编写“当代中国国家治理丛书”。本丛书的作者均为南京师范大学公共管理学院的教师。丛书从不同视角对当代中国国家治理进行解读，试图更加深刻地揭示当代中国国家治理的历史背景、动力机制，深入探究当代中国国家治理的价值向度和内在规律。然而囿于学术水平，一些观点可能存在疏漏和不当之处，我们热诚欢迎学界同仁和广大读者的批评指正。

本丛书的出版得到了江苏高校优势学科建设工程项目的资助；南京师范大学出版社徐蕾女士、张春女士对丛书的出版倾注了大量的支持、关心和帮助；本丛书吸收了学界同仁的研究成果，在此一并表示衷心感谢。

南京师范大学公共管理学院 赵晖

2015年12月12日于随园

前 言

人只不过是一根苇草，是自然界最脆弱的东西；但他是一根能思想的苇草……因而我们全部的尊严就在于思想。

——（法）帕斯卡尔

一切宗教、艺术和科学都是同一棵树上的不同分支；其目的都是为了让人类的生活趋于高尚。

——（美）爱因斯坦

公共行政是一门古老而全新的科学。早在东方的西周时代就曾记载：“周公行政七年，成王长，周公反政成王，北面就群臣之位”；“召公、周公二相行政，号曰‘共和’”。^① 这里的“行政”可以理解为“行其政令”“行其政事”。西方关于公共行政的最早描述，可以追溯到先知摩西与叶忒罗关于“选立百姓官长”的对话。

叶忒罗：你向百姓做的是什么事呢？你为什么独自坐着，众百姓从早到晚都站在你的左右呢？

摩西：这是因为百姓到我这里来求问神。他们有事的时候就到我这里来，我便在两造之间施行审判，我又叫他们知道神的律例和法度。

叶忒罗：你这做得不好。你和这些百姓必都疲惫，因为这事太重，你独自一人办理不了。现在你要听我的话，我为你出个主意……要将律例和法度教训他们，指示他们当行的道、当做的事；并要从百姓中拣选有才能的人，就是敬畏神、诚实无妄、恨不义之财的人，派他们做千夫长、百

^① 司马迁：史记[M]，长沙：岳麓书社，1988：25，29。

夫长、五十夫长、十夫长，管理百姓。叫他们随时审判百姓，大事都要呈到你这里，小事他们自己可以审判。这样，你就轻省些，他们也可以同当此任。

由此可见，叶忒罗的建议极具洞察力，体现了公共行政的基本原则：拣选和训练人员；授权与加力法则；重视律法的治理。十夫长、五十夫长、百夫长、千夫长各自处理自己分内的事，摩西则处理“难断的案件”。摩西听从了叶忒罗的建议，以律法为准绳，对组织管理进行流程再造，通过分层治理，驾驭组织，初步形成了早期以色列的科层制结构，如图1所示。

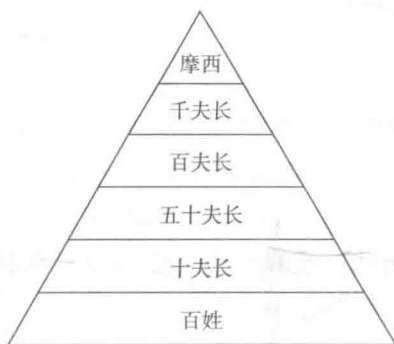


图1 现代科层制结构的起源

公共行政的“全新”则在于作为一门真正意义上的科学，公共行政学产生于19世纪中后期，强调将管理的科学与艺术应用于公共行政领域，以优化公共服务。公共行政学的使命在于实现国家繁荣昌盛与个人幸福自由，其发展沿革有两条基本的线索：其一，以伍德德·威尔逊、泰勒、法约尔、古里克、马克斯·韦伯等人代表，贯穿古典行政学派的核心思想是“理性化”(rational)观念，以实现行政效率的最优化，其中韦伯是理性化思想的集大成者。理性化最初的含义包括适度(moderation)与节制(limitation)，而后是指人们受理性的引导，通过推理(reasoning)、辩论(debate)、协商(deliberate)与合作(collaborate)应对危机，解决问题。韦伯认为理性主义是指一切行为皆服从于理性目的，做出有节制的注重实

用的决定,而理性的国家则是基于专业官员制度和理性的法律之上的。^①古典行政学派的“理性化”包含了三个基本要素:按章办事,依赖于法律,将管理的规则视为具有脱离人类情感(emotion)的客观实在性;以效率和经济为主要目标,结果具有可计算性;以及非人情因素的专业化管理方式。赫伯特·西蒙的有限理性行政模型,奥斯本与盖布勒的“再造政府”新公共管理理论,则进一步拓展了非人格化的公共行政学追求科学、效率的研究思路。

另一条路径则是以乔治·弗雷德里克森、文森特·奥斯特罗姆、罗伯特·登哈特、珍妮特·登哈特等人为代表,重视行政学的“公共性”(public)。奥斯特罗姆强调在公共行政的实践中运用“民主”“社群”的思想,从而提升人类社会的公共福祉;罗伯特·登哈特认为,“公共行政是为了追求公共的社会价值而对变迁进行管理的过程”^②;弗雷德里克森直接将公共行政的精神界定为“Benevolence”,认为其建立在“对所有公民的乐善好施的道德基础之上”。^③这里的“Benevolence”类似于孔子的“仁”,所谓“仁者爱人”,“夫子之道,忠恕而已”。事实上,东西方公共行政的理念与实践亦有其相通之处,西方国家的公务员制度就来源于中国的科举制度。^④有鉴于此,本书力图建构一项具有全球化眼光,融合理论与实践,立足于多学科分析的公共行政研究。本书以理论观照实践,先分析中国行政学的理论范式研究,再从政治与行政相互关系的视角,分别从技术化行政与民主化行政,即行政的工具理性与价值理性的角度展开论述,而后从行政行为入手,分析了政府廉政、教育行政、地方行政、人事行政与社会治理五个层面的内容。本书的分析框架如图2所示。

① [德]马克斯·韦伯.经济与社会:下卷[M].林荣远,译.北京:商务印书馆,1997:720.

② 原文为:Public administration is concerned with managing change processes in pursuit of publicly defined societal values. 参见 Robert B. Denhardt. Theories of Public Organization. Fifth edition. Cengage Learning Asia Pte Ltd., 2008:18.

③ 乔治·弗雷德里克森将“公共”界定为共同(common)的利益,相互的关心(care),与心智的成熟(maturity)。参见[美]乔治·弗雷德里克森.公共行政的精神[M].张成福,等译.北京:中国人民大学出版社,2003:19,204.

④ 1983年,美国总统卡特任内的人事总署署长艾伦·坎贝尔(Alan Campbell)教授在北京讲学时曾言:“当我接受联合国的邀请来中国向诸位讲文官制度的时候,我感到非常惊讶。因为在我们西方所有的政治学教科书中,当谈到文官制度的时候,都把文官制度的创始者归于中国。”参见付小均.公共行政学经典理论导引与案例[M].北京:中国人民大学出版社,2011:30.

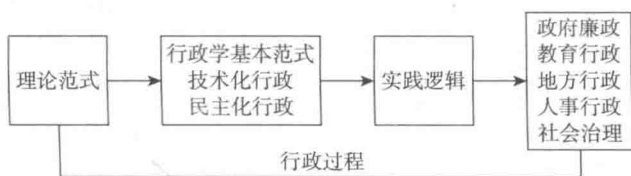


图2 本书的分析框架

全书除前言和结语外,共分十章,主要内容如下。

第一章,“范式与范式转型:中国行政学研究”。当代中国行政学自20世纪80年代恢复以来,围绕其学科基本范式的演变,主要经历了行政管理范式、公共行政范式与公共管理范式的变迁。在随后的时段内,中国的行政学研究迅速发展,在学科建设、人才培养以及公共服务方面皆具规模。但是中国行政学发展到今天亦面临着一系列问题,只有厘清问题的本质,方可为中国公共行政学的发展探寻出一条可能的新路径。

第二章,“技术化行政:内在理路与逻辑”。技术化行政以管理主义为其基本的内在理路,以提升组织效率为其目标导向,寻求运用普适性的技术化方法来推进组织管理的变革,体现了行政的工具理性。其中,大部制改革的体制机制是基于因特网平台电子技术的发展,实现组织专业化分工与跨部门协同的整体性治理,体现了当代技术化行政发展的内在逻辑。本章从理论分析的视角回溯技术化行政变迁的基本轨迹,思考如何运用概念、推理和量化分析对组织进行有效管理与公共服务的供给,进而实现组织发展与创新,这对于推进国家治理体系和治理能力现代化具有重要的理论价值。

第三章,“民主化行政:思想谱系与制度运行”。以公平为核心,追求公众参与的民主化行政,重在探究行政的价值理性。民主的思想谱系聚焦于民主话语的萌芽、形成及其发展的变迁历程,由此探究民主思想的内在结构以及民主制度有效运行的实践机制。民主依靠法治来维护,其运行机制体现了权力运行的双重向度:一方面反映了权力的归属,其实质是主权在民,即“民有”;另一方面反映了权力的行使,将权力委托给由社会选举的少数人所组成的政府来治理,此种委托代理的关系则形成了“民治”。民主思想的谱系为理解当代中国民主制度建设提供了可资参考的

镜像,注重法治建设、维护公众权利、回应公众诉求构成了深入推进中国式民主治理的有效路径。

第四章,“腐败与治理:香港反腐败体系的形塑与发展”。腐败治理与政府廉政建设是公共行政学的重要议题。有效治理腐败的关键在于形成不敢腐、不能腐、不想腐,即执法、预防、教育有机联系与有效运行的制度机制。本章以香港地区的腐败治理为案例,说明了腐败是社会发展的毒瘤,科学有效地打击贪腐,亟须健全惩治和预防腐败的体系,建立与发展科学而有效的反腐败组织体系,从而将权力关进制度的笼子里。

第五章,“行政与教育:新中国成立初期院系调整研究”。新中国成立初期,高等教育行政管理的重大变革是在大规模经济建设之发轫、思想改造和“以俄为师”的前提下进行的。它以1952年6月中旬至9月下旬中央人民政府实施的“院系调整”为代表。这是中国高等教育行政管理体制上的一个重大转折,对教育管理的影响十分深远,它确立了教育行政机构直接管理学校的体制,改变了民国以来的大学生态与制度。本章回到历史的场景之中,从梳理院系调整的缘起入手,在此基础上厘清院系调整的过程与影响,以期当前大学教育的行政管理与改革提供借鉴与启示。

第六章,“地方行政:地方政府管理体制变革研究”。新中国成立初期,共和国在借鉴苏联政治、经济模式的基础上,以法律条文的形式基本确立了我国地方政府管理体制的格局:以党管干部委任制为核心,以行政命令体制为主体,以意识形态体制为推动力,构成了一个相对稳定的操作系统和组织结构。它具有高度集权、计划管理、党政不分等特点,这种地方政府治理体制基本适应了新中国成立初期尖锐的政治条件和特殊的建设任务的需要,并促进了国民经济的恢复和发展。改革开放以来,随着“简政分权”政策的实施以及“财政包干”体制的改革,中央政府持续地向地方下放权力,使地方政府具有较大的资源决策权和使用配置权。经济全球化的迅猛发展使得地方政府的施政平台与管理权限进一步扩大,本章在实证的基础上首先分析当前地方政府在运行过程中凸显的主要问题,而后从体制变迁的视角阐释应对的策略与方法,探究善治的实现路径。

第七章,“人事行政:公务员考录制度研究”。公务员考录制度是人事行政的核心。本章通过对江苏省公务员分级分类考录现状的研究,深入

分析公务员分级分类考录的主要内容,主要围绕江苏省公务员录用考试分级分类测评体系研究,分析省、市、县、乡等不同层级职位的特点,厘清各个层级岗位职责权限,确立不同层级岗位的基本能力素质特征;江苏省公务员录用笔试分级分类设置研究,在分类别、分层级的考试测评体系研究的基础上,研究设置适合于不同类别、不同层级的公共科目;江苏省公务员录用面试分级分类设置研究,对江苏省历年公务员考录结构化面试题目的信度、效度和基于测评要素的分级分类面试题型、命题规律进行研究,依据结构化面试技术的优势和特点,探讨形成不同层级、不同类别的公务员面试测评要素结构。

第八章,“人力资本:基于江苏人才国际化战略的实证分析”。随着全球化的深入发展,经济提升与科技进步的核心在于以人力资本为先导的软实力的竞争,从而实现发展方式由投资拉动型向创新推动型的转变。只有实现劳动力成本优势向人力资本优势的转变,才能真正实现经济与社会可持续发展,其中人才国际化战略的实施是关键。本章强调转变行政职能,改善教育投资,提升教育质量,建立健全人才国际化的公共服务体系。本章以人才国际化建设为中心展开实地调查,充分运用近年来各地探索的经验成果,并吸收国内外人才国际化建设的最新理论和研究,提出了有效推进江苏人力资本国际化的政策设计与路径选择。

第九章,“政府与社会:社区治理分析”。改革开放以来,随着经济体制的转轨,单位制的解体,组织摩擦、社会冲突与危机不断涌现,城市成为现代化建设的重要载体,也成为各种利益与社会矛盾的焦点。天下之治,始于里胥。随着政府治理重心的下移,现代城市社区承载着越来越多的社会管理与整合功能。拓展城市基层民主,加大源头治理力度,形成缓解社会矛盾的减压阀,才能有效地促进社会的公平正义。本章认为,民主自治和社区组织建设,有利于社区的稳定与发展,有利于把社区民众参与社会管理的积极性调动起来,使得基层社会中公民之间、公民与组织之间处于互信和互助的良性状态,成为构建社会稳定与提升政府合法性的重要基石。

第十章,“国家与市场:城市社会治理研究”。城市治理是当前中国社会治理中最重要的一环,它的基础和逻辑起点是城市基层治理,其治理逻辑体现为国家的逻辑与市场的逻辑。国家的逻辑有助于贯彻执行国家的

政策意志,但却阻碍了基层社会自主治理与提供服务的活力与创造性;市场的逻辑发挥了治理主体的积极性,但是各主体追求自身利益的最大化,往往导致了整体利益的最小化。以N市网格化治理为例,研究结果表明:城市基层治理必须要跳出“国家—市场”非此即彼的“一元治理”逻辑,转向国家、市场与社会多元主体边界清晰且合理互动的“复合治理”逻辑。在这种尊重自主性的制度设计中,基层社会场域不是只有一个单一的权威中心,而是通过民主的协商与沟通机制,保障各自的权益,实现社会共治与治理绩效的优化。

公共行政既是一项职业,也是一个研究领域,应重视理论之“学”(learning)与实践之“行”(doing)的交融,即学中做(do by learning)与做中学(learn by doing),从而将知、行有机结合起来。社会科学发展的一个重要路径在于,通过“旋转门”的方式,打通思想与现实、理论与实践、学术研究与经世致用之间的边界。因此,公共行政学是以真实世界的问题为导向,运用多学科的研究方法,探求治理艺术的科学,是科学性与艺术性的集中体现,它将科学之真与艺术之美有机结合,在求真与求美的过程中,实现人生之善。公共行政学的跨学科性就在于真实社会的复杂性。公共行政的复杂特质导致公共行政学的多途径研究导向,例如美国著名行政学家罗森布洛姆将公共行政的研究分为三层,即从管理、政治与法律这三种不同的视角来理解公共行政。

本书以理论范式与实践逻辑来统领公共行政,探究技术化行政与民主化行政的源流与演进及其相互交织。一方面着力提升读者的理性分析与辨析能力,因为行政管理的实质在于决策力与实践力,值得重视的是分析应先于实践,辨析应先于决策;另一方面在理论阐发中聚焦行政实践,寻求实践的智慧与国家治理能力的优化。治理能力是解决现实问题,提升行政效率,实现美好生活的能力。当然,对于问题的解决,大多数时候简单的办法往往并不奏效,任何问题的答案亦会导向下一个问题的产生。我们需要不断地追问、探究与分析,找到有效解决问题、平衡优化各方利益的交汇点,再付诸实践与反思,从而实现公共行政学的使命:有效政府与民主社会。

目 录

总 序	1
前 言	1
第一章 范式与范式转型:中国行政学研究	1
一、范式与范式转型	1
二、我国的行政学研究范式	4
三、研究的思路与方法	7
四、小结	10
第二章 技术化行政:内在理路与逻辑	12
一、技术化行政	12
二、整体性治理	16
三、技术化行政与国家治理的整体性逻辑	19
四、小结	26
第三章 民主化行政:思想谱系与制度运行	28
一、民主与科学	29
二、民主的思想谱系	30
三、民主制度的运行	37
四、小结	39
第四章 腐败与治理:香港反腐败体系的形塑与发展	41
一、腐败治理研究的文献综述	41